

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В МОДЕРНИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРИМЕНЕНИЕ ЗАПАДНЫХ КОНЦЕПЦИЙ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ²⁷**

**THE STATE'S ROLE IN THE MODERNIZATION OF MODERN RUSSIAN HIGHER
EDUCATION: THE USE OF WESTERN CONCEPTS OF GOVERNANCE**

К.А. Воронова
Kseniya A. Voronova

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет»,
г. Пермь, Российская Федерация
Perm State University, Perm, Russia

В статье проанализированы процессы модернизации современного российского высшего образования. Описаны особенности новой модели государственного управления высшим образованием в современной России. Основу этой модели составляют западные концепции управления: новый государственный менеджмент (New Public Management) и концепция достойного управления (Good Governance). Сделаны выводы о последствиях применения этих концепций управления для высшего образования в современной России.

The article analyzes the processes of modernization of a modern Russian higher education. It describes the features of the new model of higher education governance in modern Russia. The basis of this model are the Western concepts of governance: New Public Management and Good Governance. The conclusions about consequences of application of these concepts of management for the higher education in modern Russia are drawn.

Ключевые слова: Модернизация, высшее образование, государственное управление, новый государственный менеджмент, концепция достойного управления.

Keywords: Modernization, higher education, public administration, new public management, good governance.

Последние десять лет в России происходит модернизация высшего образования, инициатором которой является государство. Образование является одним из ключевых приоритетов государственной политики. От того какие цели и задачи поставлены, от выбранной модели государственного управления зависят изменения в высшем образовании. В середине 2000-х годов государством в нашей стране был сделан выбор в пользу западной модели государственного управления, включая управление высшим образованием. За основу были взяты западные концепции государственного управления, такие как новый государственный менеджмент (New Public Management) и концепция достойного управления (Good Governance). Кроме того, Россия в 2003 году присоединилась к Болонскому процессу, тем самым заявив о готовности к интеграции в европейское образовательное пространство.

За последние годы был принят целый ряд нормативных документов, закрепляющих принципы новой модели государственного управления. Среди них наиболее существенными являются: новый Федеральный закон об образовании в РФ, принятый в 2012 году, несколько программ развития образования до 2020 года, «дорожная карта», в которой обозначены мероприятия, направленные на повышение эффективности образования [3,6,7,10]. В этих доку-

²⁷ Статья подготовлена в рамках научно-исследовательских работ ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», проведенных на основе государственного задания Министерства образования и науки РФ в 2015 г. (проект № 929, рук. Е.Б. Плотникова).

ментах обозначены цели, задачи, направления и планируемые результаты модернизации высшего образования, которые ставит перед собой государство. Основной целью является повышение эффективности высшего образования, причем, прежде всего, экономической. Для этого государство осуществляет переход к образовательным услугам, введение многоуровневой системы обучения, изменение норм и стандартов высшего образования, повышение оплаты труда, информатизацию, развитие инфраструктуры, изменение сети учреждений и проведение оценки работы ВУЗов. При этом многие инструменты, которые использует государство для реализации этих направлений, заимствуются из опыта западных стран, а принципы, которые лежат в основе всех преобразований, соответствуют западным концепциям государственного управления.

Исследование практик применения западных концепций в государственном управлении современным российским высшим образованием является малоизученным актуальным научным направлением. Поэтому в 2015-2016 годах кафедрой социологии Пермского государственного национального исследовательского университета было проведено исследование, основной целью которого было описание новой модели государственного управления высшим образованием в современной России и выявление ее особенностей. Базовая гипотеза исследования заключалась в предположении, что в управлении современным российским высшим образованием государство использует западные концепции нового государственного менеджмента (New Public Management) и достойного управления (Good Governance). При проведении социологического исследования использовались такие методы как интервью с экспертами в сфере государственного управления и высшего образования, глубинные интервью с административно-управленческими работниками высшего образования. Кроме того проводился анализ различных федеральных, региональных (Пермский край) документов, концепций, стратегий развития, дорожные карты и публичных докладов о результатах и основных направлениях деятельности в сфере высшего образования (ДРОНДы).

Анализ научной литературы и проведенные экспертные интервью позволили выявить сущность новых западных концепций государственного управления, которые государство использует для повышения эффективности высшего образования. Концепция нового государственного менеджмента появилась на Западе в 70-80-е годы и стала ответом на задачу приспособления к рыночным условиям. Как понятие она возникла уже после того, как были проведены реформы, которые впоследствии оформились в целый подход, который включал использование рыночных технологий в государственном секторе, привлечение коммерческого сектора к исполнению государственных услуг, бюджетирование с ориентацией на результат, внедрение системы количественных и качественных показателей, экономическую эффективность и стремление к прибыли, учет потребностей населения (клиентов), децентрализацию, четкое разделение функций, конкуренцию и самостоятельность, креативную организационную культуру, делегирование полномочий на нижние уровни управления и исполнения.

Концепция достойного управления появилась на Западе в 90-е годы и была связана с глобализацией и идеями об устойчивом развитии. Она включила в себя широкое участие населения в принятии управленческих решений в обществе, равноправное сотрудничество государства, бизнеса и гражданского общества, соблюдение прав граждан, доступ к информации для всех социальных групп, учет мнений граждан о предоставляемых государством услугах, использование информационных технологий, отчеты о деятельности перед населением, стремление к достижению долгосрочных целей развития общества, эффективное использование ресурсов.

В отличие от западных стран в России государство при модернизации высшего образования стало применять новый государственный менеджмент и концепцию достойного управления одновременно с середины 2000-х годов. Первые попытки модернизации высшего образования начали предприниматься в связи с присоединением России к Болонскому процессу, которое официально произошло в 2003 году на Берлинской конференции. Государство к тому моменту оказалось перед целым комплексом проблем в сфере высшего образования,

которые обострились из-за политики невмешательства Министерства образования РФ и автономизации ВУЗов, практикуемой с 90-х по 2000-е годы. Наиболее существенными кризисными явлениями были: несоответствие выпускаемых ВУЗами специалистов потребностям рынка труда, отсутствие контроля качества высшего образования, старение преподавательского состава и непрестижность научной и педагогической работы, отсутствие полноценного финансирования и снижение уровня материально-технической оснащенности организаций. Все это привело к ухудшению качества и снижению конкурентоспособности российского высшего образования на международном уровне. Государство, осознав совершенные ошибки потери контроля над сферой высшего образования, предприняло усилия для изменения ситуации и формирования новой модели управления. Поэтому отличительной особенностью высшего российского образования в сравнении с европейским стало сохранение и даже укрепление в 2010-е годы контроля со стороны государства над ВУЗами. Кроме кризиса образования еще одной причиной присоединения России к Болонскому процессу являлось стремление вступить во Всемирную торговую организацию, требованием которой было соответствие российского образования международным европейским стандартам.

Болонский процесс содержит стратегию реформирования высшего образования и внедрения новых стандартов. Этот процесс связан с реформами, происходившими в европейских государствах в 80-е и 90-е годы, и объединяет принципы концепций нового государственного менеджмента и достойного управления. К новому государственному менеджменту относятся следующие цели Болонского процесса: компетентностный подход, единая методика и критерии оценки качества образования, система кредитов, вариативность образования, самоокупаемость ВУЗов и привлечение инвестиций, мобильность и самостоятельность студентов, сокращение расходов государства. К концепции достойного управления относятся несколько других целей Болонского процесса: участие работодателей в составлении учебных программ, сотрудничество университетов разных стран, развитие европейских правовых ценностей и культуры, установление системы сопоставимых степеней, общественный контроль образовательного процесса и международный аудит качества образования.

Государство, в лице министра образования РФ В.М. Филиппова, присоединившись к Болонскому процессу, взяло на себя обязательства реформировать образование. Благодаря этому в высшем образовании раньше, чем в других сферах, стали применяться новый государственный менеджмент и концепция достойного управления. Были предприняты шаги по установлению «болонских» норм в российском высшем образовании. С начала 2000-х годов внедрено несколько поколений ФГОСов (федеральные государственные стандарты). С 2007 года совершен переход к системе бакалавриата и магистратуры, при этом получать второй уровень образования могут 30-50% студентов. Введена система накопления образовательных кредитов и вариативность дисциплин. В 2014-2015 гг. запущена программа «Глобальное образование», финансирующая обучение российских граждан за границей. Однако в России сохраняется настороженное отношение к Болонскому процессу, существует достаточно много критических взглядов [1,2,5]. Так, например, ректор МГУ В.А. Садовничий отмечает: «...участие России в Болонском процессе не должно превратиться в насаживание европейской системы образования в России» [2, С.4].

Помимо модернизации в рамках присоединения к Болонскому процессу, с середины 2000-х годов государство проводит реформы, которые происходят во всех общественных сферах, включая высшее образование. А именно административная, бюджетная реформы и реформа государственной службы, затронувшая всех бюджетных работников. В основе этих реформ лежат принципы нового государственного менеджмента и концепции достойного управления.

В рамках административной реформы Министерство образования и науки РФ осуществляет объединение и сокращение ВУЗов, что соответствует принципу реструктуризации и сокращения расходов нового государственного менеджмента. Слияния государственных ВУЗов проводятся по трем основным направлениям: «региональные слияния», благодаря которым в федеральных округах создаются федеральные университеты, которые включают само-

стоятельные до этого ВУЗы; интеграция среднего профессионального образования в ВУЗы, особенно по техническим специальностям; создание «университетских комплексов», посредством укрепления связей ВУЗов и научных институтов, например региональных университетов и отделений РАН [9, С. 13]. Сокращение ВУЗов происходит не только за счет реструктуризации. Благодаря применению государством нового государственного менеджмента появился такой подход, при котором высшие учебные заведения могут быть признаны неэффективными, прежде всего, экономически, и лишены лицензии на деятельность. Методику оценки эффективности ВУЗов критикуют, считают неэффективной, подчеркивая, что высшие учебные заведения обладают широким спектром индивидуальных особенностей, из-за чего сложно измерять их эффективность одним инструментом [1, С. 70]. В результате политики реструктуризации и ликвидации ВУЗов число высших учебных заведений в России по данным официальной статистики в 2015 – 2016 годах уменьшилось на 20% по сравнению с 2008-2009 годами, когда было отмечено рекордное количество ВУЗов [8]. Реструктуризация и сокращение ВУЗов привели также к массовому высвобождению профессорско-преподавательского состава. В сравнении с 2009-2010 годами в 2015-2016 году численность профессорско-преподавательского состава ВУЗов уменьшилась на 21% [8].

Государство, сталкиваясь с ограниченностью экономического ресурса и нехваткой финансирования ВУЗов, осуществляет бюджетную реформу в высшем образовании. В результате внедрены принципы нового государственного менеджмента и концепции достойного управления: экономической эффективности, прозрачности, подотчетности, управления по результатам и привлечения коммерческого сектора. ВУЗы стали получать финансирование в зависимости от их рентабельности, конкурентоспособности. Между организациями возникла острая конкуренция. С 2009 года возникли новые статусы ВУЗов, позволяющие получать большее финансирование из бюджетных средств, например, национальные исследовательские университеты, успешно сочетающие образовательную и научную деятельность. Одним из критериев соответствия ВУЗов своим особым статусам и получения дополнительного финансирования стало вхождение в мировые рейтинги. Более того, государством был создан проект «5-100», согласно которому до 2020 года пять ВУЗов из России должны войти в сотню лучших университетов в мировых рейтингах. Еще одним стратегическим критерием является увеличение публикаций в научных журналах «Web of Science» [1, С. 68].

В последние десять лет государство вводит в высших учебных заведениях новую систему оплаты труда, в основе которой лежит принцип управления по результатам нового государственного менеджмента. Заработная плата в этой системе разделена на гарантированную и стимулирующую части. Последняя выстраивается по принципу выполнения определенных показателей деятельности, выполняет функцию поощрения за активную работу в учебном, научном и внеучебном направлениях. На практике повышение оплаты труда происходит, прежде всего, за счет сокращения кадров, уплотнения и перераспределения нагрузки.

Одним из ключевых изменений в ВУЗах в ближайшие годы станет полномасштабное введение государством системы контрактов с преподавателями, которые зафиксируют условия оплаты и показатели эффективности труда. Преподавателей при этом планируется разделить на исследователей, занимающихся научными проектами и грантами, и педагогов, которые больше будут заниматься учебной работой. Эти принципы основываются на западных концепциях государственного управления, когда ВУЗ сопоставим с фирмой, стимулирующей работников предоставлять качественные образовательные услуги клиентам – студентам. Эти меры закрепляет на практике принципы менеджериализации и клиентизма.

Важно отметить, что западные концепции государственного управления, такие как «новый государственный менеджмент» и «концепция достойного управления», для успешного применения требуют особых условий, развитой среды, например, сформировавшегося гражданского общества, более совершенного законодательства, определенной ценностной среды с акцентом на индивидуализм и достижение. Многие эксперты отмечают, что одним из главных барьеров успешного применения государством новой модели управления в Рос-

сии является незрелая институциональная среда, необходимо развитие гражданского общества, правового сознания и ценностной среды [1,4,5,9].

Таким образом, модернизационные процессы, происходящие в современном российском высшем образовании, обусловлены политикой государства и его выбором западной модели управления. Основу этой модели составляют концепции нового государственного менеджмента и достойного управления, которые возникли в западных странах в 80-е и 90-е годы прошлого века. С середины 2000-х годов государство усиливает контроль над процессами, происходящими в ВУЗах, проводит административную, бюджетную реформы, внедряет новую систему оплаты труда и контрактные отношения с преподавателями. В рамках присоединения к Болонскому процессу высшее образование в России перешло к многоуровневой системе обучения, обмену опытом с зарубежными ВУЗами, новым стандартам, системе кредитов и вариативности дисциплин. Однако изменения в высшем образовании приводят к возникновению новых проблем. Многие меры реализуются стихийно, поспешно. Оценка деятельности ВУЗов производится с помощью инструментов, не в полной мере учитывающих специфику различных учреждений. Реструктуризация и сокращение ВУЗов приводят к безработице преподавателей и риску разрушения научных школ. Клиентская модель отношений «студент-преподаватель» и внедрение контрактов с педагогами может привести к снижению статуса профессорско-преподавательского состава. Институциональная среда российского общества является незрелой для многих осуществляемых государством преобразований в сфере высшего образования.

Список литературы

1. Балацкий Е.В. Как из высшего образования в России раздули пузырь // Проблемы управления в социальных системах. 2014. № 11 (том 7). С.56-82.
2. Кастуева-Жан Т.В. Россия в Болонском процессе: оценки четырехлетнего опыта и перспективы // Вестник международных организаций. 2007. № 7. С.41-49.
3. Концепция федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 годы.
4. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления. Учебно-методическое пособие. — СПб.: НИУ ВШЭ. Санкт-Петербург, 2011. - 280 с.
5. Плаксий С.И. Болонский процесс в России: плюсы и минусы// «Знание. Понимание. Умение». № 1. 2012. С.8-12.
6. План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» от 30 декабря 2012 г.
7. Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р).
8. Раздел «Официальная статистика «Высшее образование»/ Сайт Федеральной службы государственной статистики
URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/education/# (дата обращения: 12.06.2016).
9. Сигман К. «Новый государственный менеджмент» в российском высшем образовании». [Электронный документ] URL:
<http://www.ifri.org/fr/publications/enotes/russieneivisions/impact-nouveau-management-public-lenseignement-superieur-russe> (дата обращения: 17.06.2016).
10. Федеральный закон № 273 «Об образовании в РФ» от 29 декабря 2012 года.